责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年6月30日

政治文明

政协履职能力的现代化转型

□郭　峻

党的十八大以来，习近平总书记要求人民政协加强履职能力建设，提高议政建言水平，充分发挥作为协商民主重要渠道作用，为全面建成小康社会和深化改革开放，实现“两个一百年”奋斗目标作出新的更大的贡献。俞正声今年3月在全国政协十二届二次会议上提出要以改革创新精神加强履职能力建设，并首次明确要求“着力推进履职能力现代化，努力在党和国家事业发展中发挥更大作用”。

推进政协履职能力现代化意义重大。它是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和必然要求，是适应政协履职形势任务的现实需要。当前需要从三个方面推动。

作为履职主体的政协委员必须现代化，即要有现代意识、现代思维和现代知识结构。政协委员的现代意识，包括公民意识、民主意识、协商意识。政协委员的现代思维，包括法治思维、开放思维、包容思维。法治思维，政协委员必须在宪法和法律范围内履行职责，提出的意见建议必须符合宪法和法律的规定。政协作为统一战线组织和协商民主重要渠道，委员在协商议政时必须开放、包容而不极端，允许各种意见的充分表达与交流，能够和善于听取不同的意见，不把自己的意见强加于人。政协委员的现代知识结构，包括人文知识和自然科学知识两方面，经济、政治、文化、社会和科技、法律、哲学、历史等知识，不要求样样精通，但要尽量多知道一点。政协委员现代化，必须改进委员推选办法，建立界别公开、公平、公正民主推选机制，扩大差额推选比例，允许自荐和在适当范围内竞选，真正将那些具有现代意识、现代思维、现代知识结构，得到本界别群众普遍认同与拥护、具有较强履职意识和能力的人推选为政协委员。要更加重视委员学习培训工作，让委员掌握从事政协工作所必备的知识、方法和技能。

履职手段现代化。善于运用现代科学技术，尤其是信息技术手段，大力加强政协工作自动化、信息化建设，提高政协履职水平。如政协会议、提案办理等可进行网络直播，并与网民互动。委员大会发言，允许并鼓励使用多媒体技术。政协会议表决，过去主要以鼓掌或举手方式进行，现在应该更多地使用表决器表决，以更加方便并保护政协委员行使民主权利。政协每年协商、调研、监督的课题，可通过新闻媒体尤其是互联网事先征求各界群众的意见。在组织委员调研、视察、民主监督活动时，要善于运用现代化的调研方法、手段和工具，以提高履职成效。要建设好政协组织官方网站，鼓励委员开设网上工作室、博客、微博、微信等，了解和收集社情民意，宣传、教育、引导界别群众，做好协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局工作。

履职方式现代化。主要有以下四种方式。

法治方式。现代社会是法治社会。权为民有、权为民享、权为民赋、权由法定，是现代法治社会的基本理念和主要特征。我国是社会主义法治国家，随着依法治国方略的持续推进，尤其是国家治理体系和治理能力现代化的提出和推进，政协更需强化依法履职意识。政协虽然不是国家权力机关，但政协三项基本职能政治协商、民主监督、参政议政，本质上是一种国家权利，是国家赋予政协组织和政协委员的民主权利，应该由法律授权并受到法律保护。习近平总书记强调指出：“我们要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道，实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，维护社会公平正义，实现国家和社会生活制度化、法制化。”政协事业是党和国家事业的重要组成部分，政协工作是党和国家工作的重要方面，从长远来看，理应纳入法制轨道。目前政协履职依据还局限于是党内文件和政协章程以及相关配套性制度，宪法规定过于模糊简单，此外没有专门法律。推进政协履职能力现代化，扩大政协履职的法律授权将是今后不得不面对的问题。法治方式还包括，政协履职提出的意见建议，必须符合宪法和法律规定，要有法可依、于法有据，更不能违法。



开放方式。现代社会是开放社会，尤其在民主政治领域，公开透明、公平正义，是现代民主社会的基本价值取向和发展趋势。人民政协作为扩大各界人士有序政治参与的重要渠道和发扬社会主义民主的重要形式，履职方式必须扩大开放度。要坚持“开门办政协”，建立健全政协密切联系社会大众的机制：包括提高政协会议、履职活动的开放性透明度，允许各界群众参观和旁听政协会议，监督政协履职活动；包括建立健全政协组织、政协委员联系群众的平台和工作机构，如有的地方在乡镇、街道建立政协委员联络室、工作室，让政协委员定期地经常性听取身边群众的意见建议，受到了基层群众欢迎，起到了良好效果。

理性方式。理性是现代社会的重要特征。推进政协履职能力现代化，要提倡理性思维和理性表达观点见解、意见建议，摒弃情绪化等非理性表达方式，通过理性的协商，减少分歧、增进共识、达成解决问题的方案。

界别方式。政协组织是具有鲜明中国特色的民主政治机构，其构成既不同于西方议会的党团模式，也不同于我国人大代表团构成形式，而是由三十多个界别构成的。因此从这个意义上讲，政协民主是界别民主，政协民意是界别民意，这也正是政协民主的价值所在。推进政协履职能力及其方式现代化，一条重要途径就是要更加重视和强化政协的界别构成特点和界别民意特色。要根据现阶段我国社会结构、社会阶层的变化和统战工作范围的调整，及时研究调整和优化政协的界别构成，扩大团结面、增强包容性。要深入推进界别协商、界别调研、界别视察、界别大会发言、界别提案、界别社情民意信息等，提倡在政协履职中发出界别集体声音、反映界别普遍诉求、维护界别整体利益。要探索建立健全界别民意规范有序的汇集机制，以防界别民意被滥用或冒用。

怎样治理公权力扩张

□赵红艳

公权力作为政府用以制定政策、达成目标的工具，关系到社会生活之良好秩序的建立和正常运行，在国家权力体系中具有十分重要的地位。但我们也看到，公权力自我扩张的情况时有发生，极端之势便是腐败问题日益严重。这类行为不仅侵害了整个社会良性运行，更严重的是会动摇执政的基石。因此，公权力的健康运行问题就跃然成为十八大后深化改革关注的焦点话题。

公权力是随着国家形态的出现而产生的。人类社会为了自身的发展，在长期利益博弈过程中互相妥协地形成社会管理及管理规则，人们让渡出自己的部分权利给智者、强势集团或由他们组成的政府，形成公权力，并制定包括政策法律在内的管理规则，通过必要的机构和工具来保证这些有效规则得到普遍遵守。正如恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中所指出的那样，“这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的氏族社会所没有的”。

由上可见，对公权力必须进行有效的监督和制约，以防止其成为损害公众利益的工具。在现代社会和社会主义市场经济条件下，人们能够做到这一点。

党的十八届三中全会从顶层设计的高度提出，必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，形成科学有效的权力制约和协调机制。这凸显了公权力运行制约和监督体系建设的重要性和紧迫性。基于社会发展理论和心理学揭示的人本性，对规范公权力行使、从源头上防治腐败，可以具体从以下方面完善改革，进而保证人民赋予的公权力真正用来为人民谋福祉。

全面推行依法行使公权力。公权力来源于法律授权，要对公权力的运行进行有效的监督和制约，关键要在源头上进行限制、细化，要求公权力必须按照法定权限和程序来行使。以立法的方式对公权力行使行为规定法律责任条款，尤其是对越权、扩权、滥用权力等行为，要有明确承担责任的规定，使公权力行使者预先可以预见自己的行为后果，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。

建立公权力制约监督体制。公权力的渊源与基础，决定了公权力必须接受全体公民的监督，必须接受制度制约与限制。习近平总书记强调要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里。把权力关进笼子只是现代政治学理论在论述约束公权力时的一个形象比喻，为此，需要进一步从决策和执行等环节加强对公权力的监督，建立、健全公权力制约监督体制，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益，对遏制腐败现象蔓延无疑有着最现实意义。

充分发挥市场和社会组织的作用。现代社会最大的特点就是政府部门权力的弱化和各种社会组织的兴起，也就是“小政府，大社会”，从治理国家来讲政府是主导、从经济利益来讲市场是操手、从管理社会来讲社会组织是主力，政府的归政府，市场的归市场，同样社会组织的归社会组织，厘清三者之间界限，促进互补、互动关系的形成，从而弱化公权力对社会资源的控制力，改变公权力过分集中的现状。

引入政府权力的第三方监督。近年来随着人们对民主、公平、公正的愿望和要求的提高，不受管理者约束而可以监督管理者的第三方在我国迅速崛起，对公权力监督模式产生深远影响。第三方在发现公权力运行明显违反法律或者不合理后，有组织地进行监督，其次数增多、频率加大所取得的效果也就越明显。这种公权力之外的监督方式在防止公权力异化，增强整个权力监督体系的运作绩效，继而积极推动我国政治民主化进程等方面发挥着极其重要的作用。

构建社会主义和谐社会。根据新世纪中国经济社会发展的要求，党和政府审时度势地提出构建和谐社会的战略目标，社会主义和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。和谐社会是一个多元利益协调和平衡的社会，和谐社会的关键在于平衡国家利益、社会公共利益和个体利益的冲突，协调公权力与私权利的关系，因而正确认识和处理公权力与私权利的关系，对于构建和谐社会具有重要的理论和实践意义。

议政论法

参考与借鉴

构建“诚信中国”的困难与解决之道

□李勇　李猛　巩霞

建立健全一个诚信有记载、好事有保障、坏人有惩罚、人人可知道的诚信制度系统是市场经济的基石，是公民幸福感的保障，是践行社会主义核心价值观的基础，是实现中华民族伟大复兴的中国梦、建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的关键。这个系统必须与政府公信力建设及提升公民文明素养结合起来，通过制度长期引导，把法律内化为每个公民自觉的行为和习惯。打造“诚信中国”还有很多现实的困难，现实中许多积弊需要深入分析原因并有针对性地加以解决。

难执行的原因在哪

造成难执行的首要原因是立法标准和立法细致程度的问题。制定出详尽细致的标准，有明确的惩罚措施，让人们有的放矢，才能形成明确的社会指引。

首先，制定诚信体系的标准应当适当。过高的道德标准可能造成的结果是：法不责众，最后难以执行；人变虚伪，用两套话语体系来讲话，失去了是非心。在德国，人们拾到财产应当给予奖励，而不是简单地强调拾金不昧，这既使人们的内心得到平静，也以制度促进了人们归还失物。其次，立法是法律制定者已经进行利益衡量的结果，而不能过多要求法律的适用者进行利益抉择。比如我国《城市公共交通车船乘坐规则》第四条规定：“老、幼、病、残、孕妇及怀抱婴儿者优先上车船，其他乘客应该主动给他们让座。”设立爱心专座的目的是使这一规则得到落实，但没有强制规定专座必须让给弱势群体，没有规定其他的座位是否有让座的义务，也没有规定不执行会有什么样的处罚措施，仅强调让座是中华民族的传统美德，结果现实中因抢座而打架的情况屡见不鲜。在一些发达国家，老、幼、病、残、孕的专座必须让给弱势群体，不让座就会被罚款；而其他座位可让可不让，完全取决于自己的情况，毕竟其他人也可能会有这样那样的情况同样需要座位。这既避免了有座不让，也避免了不少弱势群体“仗势欺人”。当下这些公共交通工具中之所以会产生座位纠纷，制度缺乏明确细致的目标指向和评估标准是重要原因。除了立法缺位外，不到位和越位也是个问题。如备受诟病的国人凑齐一拨闯红灯，早期人们将其归结为国人的素质，后来发现国人在外国不闯红灯，外国人在中国也闯红灯。这使我们不得不反思是否有制度上的原因：红绿灯之间的间隔设计不很合理，有的红灯长达90秒会让行人失去耐性；发达国家在一些信号灯时间长的地方，会相应配备有电梯的过街天桥。由于向右转弯车辆多不受红灯限制，经常与行人抢行；法律过多考虑行人利益助长了行人闯红灯，行人闯红灯处罚不力等制度原因尚未理顺。在德国，闯红灯者不仅面临着罚款、车险费的增加，还要承受个人信用评价降低的风险，不仅不可以向银行申请比较长时间的贷款，而且贷款利率还要远比其他人高。在有红灯的斑马线，需要分清是谁的过失；在没有红灯的斑马线，车撞了行人巨额赔偿。这些措施有助于在制度上引导人们做出符合公共利益的选择。

难执行的另一个原因是执行中责任不明，惩罚不力。有权必有责是法律设计的关键，口号换来的只能是口号。在德国，凡是公共场合有门的地方，走在前面的人总会为后面的人扶门。为此，很多人认为德国人的素质高，但事实是，在德国人扶门的背后有着惩罚性的制度作为支撑。德国法律规定若关门时将人撞伤，就得无条件赔偿，还要帮人医治。久之，人们就形成了扶门的习惯。

从政府身上找原因

政府之于公民如同头羊之于羊群，诚信政府是“诚信中国”的逻辑起点和突破口，制定符合百姓利益的诚信规则是诚信中国的前提和基础。

构建“诚信中国”，政府首先要诚信，法律并不强求领导干部道德有多高尚，毕竟历史经验证明这个不可靠。法律层面的诚信是指如果政府工作人员不履行承诺，必然会被问责，起码要向公众说明原因。这既需要提高政府工作的透明度，也需要建立起有效的政府监督和评价机制。能够制定出人民需要的法就不怕得不到百姓的支持。这要求人大代表或者其他立法者必须是人民利益的代言人，是人民选出来的。若在当选人大代表期间他的立法或者他支持的立法不能得到百姓的认可，那么他就没机会再做人大代表了，从制度上确保诚信规则能够接地气。此药虽然苦口，却是一剂长效良药。

确立诚信体系的起点和充分认识长期性的问题

中国社会一直在“摸着石头过河”，许多制度还不成熟不完善，这就为不诚信而获利提供了一定的制度空间。如果现在的诚信体系溯及既往，由个别人来承担不利后果既不公平，也很难取证和惩罚，打击面过宽也不利于改革的顺利进行。因此我们的建议是有选择的宽容，过去的不诚信行为不再追究，但过去的行为现在仍然发生作用则需要按照新办法，比如仍在市场销售的食品、药品等。我们应当认识到，信用体系建立后不会马上体现出效果，也需要认识到，制度会带来一时的不便，但从长远讲，则是普惠的。就像路上本无红绿灯，有的多了，时间长了，也就知道它的好了。

做好宣传引导工作

在转型国家，遵守规则还不是多数人的信仰，做好事的好处和做坏事的坏处大家还不是特别明确，舆论应当发挥引导功能。

我们的宣传很有意思，经常看到媒体对某某企业不诚信的行为进行报道，在进行了广泛的社会批评后，结果不了了之。此番报道后，企业受到怎样的惩罚，又是否真正作出调整，我们不得而知。这既有制度保障不足的问题，也有舆论引导不到位的问题。对于司法判决的宣传也是如此，媒体对社会某重大案件的判决进行狂轰乱炸般报道，至于判决执行情况如何，媒体就不再追踪报道了。中国正处在转型时期，不是所有人都知道法律的制裁后果，舆论监督应当进行系统的宣传，做到有始有终，告知“好人能够得到好报，坏人能够得到恶报”，才能发挥好引导的功能。

当然还有信息采集、信息监管、信息共享、公开与隐私的处理等等技术问题，需要以自然科学和社会科学的进步加以解决。

中国人接受现代文明的困难绝不是来自于人种自身，文明与否与人种无关，与经济的关联也不大。希冀通过人的内在完善达致文明状态，在利益冲突时具有很强的不确定性，“翻手为云覆手为雨”是人性的弊端。只有通过外在制度规范的约束和激励提供明确的指引，用法治思维和法治方式处理公民素质问题才更靠谱。久而久之，社会在制度的引导下才会产生更多善良的人，构成中国社会成功转型、实现中国梦的人力支撑。

政府治理现代化关键在法治化

□本报记者　兰文飞

近日，中国行政体制改革研究会在北京举办了第五届中国行政改革论坛，论坛主题为“创新政府治理，深化行政改革”。

在论坛研讨中，与会领导和学者普遍认为，政府治理体系和治理能力现代化是国家治理现代化的重要内容和关键环节，行政体制改革的进展和成效直接影响到中国特色社会主义制度的完善和发展，影响到国家治理现代化进程；只有深化行政体制改革，创新政府治理，才能更好地推进国家治理体系和治理能力现代化。

与会学者指出，推进政府治理现代化，首先要处理好政府与市场“两只手”之间的关系，通过创新政府治理，实现政府和市场功能的准确定位，区分层次和领域范围，合理发挥政府和市场各自的作用。让市场在资源配置中起决定性作用，要在市场准入上进行改革，让市场来决定价格。另外，要防止“政府去功能化”的错误倾向，该由政府履行的职责必须强化并履行到位，使政府和市场各就其位，各展其长。

学者们还就政府治理能力的内涵，以及如何推进政府治理能力现代化进行了探讨。一些学者认为，提升政府治理能力，必须转变观念，充分利用现代技术手段，发挥人民群众和社会组织的作用，创新行政管理方式。领导干部作为行政管理方式的创新者，需要具备引导、激励、协商、服务、简约、法治等六大能力。

学者们认为：法治是国家治理现代化的基本原则和重要标志，政府治理现代化关键在于政府治理的法治化；建设法治政府需要建立一个动态平衡的法律机制，衡量法治政府关键要看其是不是守法的政府、权威的政府、受监督的政府；无论是立法还是法律实施，都离不开法治思维和法治方式，这要求全社会对法治有共同的理解、共同的法治精神和共同的法治原则；建设法治政府、法治国家，公务员的作用极为重要，公务员不但要有法治信仰，学会法治思维、法治方式，还要具备法治定力和守护法律的能力。

与会学者还指出了当前行政体制改革中的一些新情况和新问题。包括：改革力度有逐级衰减的趋势，下放权力存在放小不放大、放虚不放实、放责不放权、明放暗不放等现象，放管脱节，相关法律制度不配套等。下一步深化行政体制改革，必须以党的十八届三中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神为指导，重点抓好以下任务：抓紧研究深化行政体制改革的顶层设计，避免改革行动的盲目性、随意性和“碎片化”；继续推进行政审批制度改革，有区别、分步骤地下放行政审批权，同时防止把放权的数量作为新的政绩指标，要加强对地方简政放权工作的指导、督查和评估，解决权力下放的“最后一公里”问题；加强政府能力建设，当前特别是要加强监管能力建设；重视发挥法治作用，使政府的职责、行为、运行程序等都纳入法治化轨道；制定促进和规范社会组织发展的法律法规及政策措施，加快培育和规范社会组织；重视推进其他方面的配套改革，如适时调整和优化行政区划、加快推进政务信息化和公开化等，从而全面推进政府治理现代化。

中央党校常务副校长何毅亭，中央社会主义学院党组书记、第一副院长叶小文，中央机构编制委员会办公室原主任、国家行政学院原党委书记、常务副院长张志坚，十二届全国人大常委、财经委副主任、中国经济体制改革研究会会长彭森出席论坛。国家行政学院党委书记陈宝生出席论坛并致辞，中国行政体制改革研究会会长魏礼群主持论坛开幕式。来自党中央国务院有关部门、全国人大、全国政协、部分省区市的有关同志，国家行政学院、地方行政学院、科研机构、高等院校的学者350多人，围绕党的十八届三中全会《决定》精神和习近平总书记系列重要讲话精神，就深化行政改革、推进政府治理现代化，进而推动国家治理现代化，进行了深入研讨和交流。

会议报道